Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1803

26. 06. 95

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ältestenrates

zu den Empfehlungen der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten in den Vorlagen vom 16. Juni 1995

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Struktur und Darstellung der parlamentarischen Arbeit werden auf der Grundlage der Vorschläge des Ältestenrates reformiert. Sie werden an den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunitat und Geschäftsordnung zur weiteren Beratung in enger Zusammenarbeit mit der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten überwiesen.

II.

1. Der Deutsche Bundestag wird mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an auf unter 600 Abgeordnete verkleinert (heutiger Stand 672 minus höchstens bis 100 Abgeordnete).

2. Zur künftigen Größe des Parlaments wird die Präsidentin beauftragt, im Einvernehmen mit den Fraktionen unverzüglich eine Kommission einzusetzen, die sich mehrheitlich aus Abgeordneten und weiteren Sachverständigen, einschließlich solchen mit eigener parlamentarischer Erfahrung, zusammensetzt.

   Die Kommission soll eine Stellungnahme erarbeiten zu allen im Zusammenhang mit einer Verkleinerung des Parlaments entscheidungserheblichen Fragen, wie insbesondere die des Neuzuschnitts der Wahlkreise. Dabei ist neben der Bevölkerungszahl auch die räumliche Ausdehnung der Wahlkreise in die Betrachtung miteinzubeziehen. Verbindliche Grundlage der Arbeit der Kommission ist die Beibehaltung des geltenden Wahlrechts, d. h. einer personalisierten Verhältniswahl mit Pari-

tät zwischen Direkt- und Listenmandaten. Zum Prüfungsauftrag der Kommission gehört auch, inwieweit mit der Aussetzung von Anpassungsgeboten verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf bereits für die 14. Wahlperiode besteht (insbesondere § 6 Abs. 5, § 6 Abs. 6 Satz 1 zweiter Halbsatz und § 7 Abs. 3 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes).

3. Die Kommission legt ihren Bericht spätestens im Frühjahr 1997 vor.

4. Der 13. Deutsche Bundestag trifft die zur Umsetzung einer Verkleinerung des Parlaments notwendigen Entscheidungen noch in der laufenden Wahlperiode mit Wirkung für die 15. Wahlperiode.

III.

Die Entscheidung über eine mögliche Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre wird bis zur Entscheidung über die Modalitäten einer Verkleinerung des Parlaments zurückgestellt.

IV.

Gemäß den hier als Anlage beigefügten Empfehlungen der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten in der Vorlage vom 16. Juni 1995 werden auf der Grundlage einer Ergänzung des Artikels 48 Abs. 3 des Grundgesetzes Entschädigung, Amtsausstattung und Altersversorgung (einschließlich Übergangsgeld) der Abgeordneten neu geordnet.

V.

Die parlamentarische Beratung zu I. und IV. beginnt sofort und wird noch in diesem Jahr abgeschlossen.

Bonn, den 23. Juni 1995

Dr. Rita Süssmuth

Bericht

Die Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten hat in mehreren Sitzungen die Verbesserung der Struktur und Darstellung der parlamentarischen Arbeit, die Verkleinerung des Parlaments, eine Verlängerung der Wahlperiode und die Rechtsstellung der Abgeordneten in bezug auf ihre finanzielle Ausstattung beraten. Die Ergebnisse ihrer Überlegungen nebst Beschlußempfehlungen hat die Rechtsstellungskommission in ihren Vorlagen vom 16. Juni 1995 zusammengefaßt und dem Ältestenrat zugeleitet. Die Vorlagen sind als Anlage beigefügt.

Der Ältestenrat hat sich in seiner Sitzung vom 22. Juni 1995 mit den Empfehlungen seiner Kommission zur Parlamentsreform und zur Rechtsstellung der Abgeordneten befaßt und legt dem Deutschen Bundestag die obige Beschlußempfehlung vor. Diese Beschlußempfehlung soll in der kommenden Sitzungswoche zusammen mit der ersten Beratung der gesetzgeberischen Umsetzung zur Änderung des Artikels 48 des Grundgesetzes und des Abgeordnetengesetzes behandelt werden.

Ziffer I der Beschlußempfehlung wurde einstimmig ohne Gegenstimmen und Enthaltungen, Ziffer II Nr. 1 bei einer Gegenstimme der Gruppe der PDS und fünf Enthaltungen aus den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. sowie der Gruppe der PDS, Ziffer III bei Enthaltung der Gruppe der PDS, Ziffer IV bei drei Gegenstimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS und drei Enthaltungen aus der Fraktion der F.D.P. sowie Ziffer V bei zwei Enthaltungen aus der Fraktion der F.D.P. angenommen.

Bonn, den 23. Juni 1995

Dr. Rita Süssmuth

Anlage 1

Deutscher Bundestag
Kommission des Ältestenrates für
die Rechtsstellung der Abgeordneten
Der Vorsitzende

Bonn, den 16. Juni 1995

Vorlage an den Ältestenrat

Betr.: Parlamentsreform

A. Verbesserung der Struktur und Darstellung der parlamentarischen Arbeit

1. Problem

Das Parlament wird in der Öffentlichkeit im wesentlichen danach beurteilt, wie es sich nach außen darstellt. Die Darstellungsmöglichkeiten sind dabei jedoch begrenzt. Die größte Öffentlichkeitswirkung erreicht der Deutsche Bundestag durch die öffentlichen Plenarsitzungen. In weiten Kreisen der Bevölkerung wird der Plenarsaal indes vornehmlich dann wahrgenommen, wenn nur wenig Abgeordnete anwesend sind und Sitzreihen leer bleiben. Aus der mangelnden Präsenz wird dann zumeist auf ein geringes Engagement und eine schlechte Arbeitsmoral der Abgeordneten geschlossen. Wichtiger Punkt einer Parlamentsreform müssen daher Regelungen sein, durch die die Präsenz der Abgeordneten im Plenum verbessert werden kann.

Dabei wird es der rechtlichen Stellung des einzelnen Parlamentariers nicht gerecht, wenn die Präsenz durch die Androhung verstärkter Sanktionen erzielt werden würde. Vielmehr müssen die Anreize für die Teilnahme an Plenarsitzungen erhöht werden; das Plenum muß nach innen und außen attraktiver sein. Ziel einer Parlamentsreform muß daher eine Um- und Neugestaltung der Parlamentsarbeit sein, durch die das Plenum entlastet und den wirklich entscheidenden Themen vorbehalten wird. Dazu ist zum einen eine zeitliche Umstrukturierung erforderlich, durch die erreicht werden muß, daß parallel zu zentralen Plenarsitzungen stattfindende Veranstaltungen und Sitzungen nach Möglichkeit vermieden werden. Zum anderen müssen aber auch fachspezifische Themen, die vornehmlich für Fachkreise bestimmt sind, aus dem Plenum herausgehalten und in den Ausschüssen abschließend diskutiert werden. Dabei darf allerdings nicht der Eindruck entstehen, daß Themen, die bisher im Plenum erörtert worden sind, nunmehr unter Ausschluß der Öffentlichkeit diskutiert werden. Zumindest die Abschlußberatung der jeweils beteiligten Ausschüsse sollte in einer gemeinsamen Sitzung öffentlich stattfinden und die Medienwahrnehmung durch gezielte Hinweise erhöht werden.

2. Lösung

a) Es wird eine Plenar-Kernzeit von etwa 4 bis 6 Stunden mit grundlegenden Themen, längerfristiger Vorausplanung und regelmäßiger Live-Übertragung durch die elektronischen Medien eingeführt.

   Umsetzungsvorschlag: Vereinbarung im Ältestenrat

b) Als Termin hierfür wird der Donnerstag einer Plenarwoche festgelegt, daher (wertfreier) Bezeichnungsvorschlag: Donnerstags-Debatte.

   Umsetzungsvorschlag: wie vor

c) Die Vorplanung der Donnerstags-Debatte durch Fraktionen und Ältestenrat erfolgt gesondert und vorgezogen vor der Zusammenstellung der übrigen Tagesordnungspunkte einer Plenarwoche mit dem Ziel, allen Beteiligten eine besondere inhaltliche Vorbereitung und den Medien die sichere Einplanung einer Live-Übertragung zu ermöglichen. Die Themen dieser Debatte sollen im Sinne des Konsensprinzips zwischen Regierung und Opposition mit Rücksicht auf die verschiedenen politischen Richtungen und die Stärke der Fraktionen ausgewählt werden.

   Umsetzungsvorschlag: wie vor

d) Für die Donnerstags-Debatte soll die Anwesenheit der Abgeordneten gewährleistet sein. Die Präsenz soll durch die folgenden Maßnahmen unterstützt und flankiert werden:

   Umsetzungsvorschlag: wie vor

   aa) Während dieser Plenar-Kernzeit dürfen Ausschuß-, Arbeitskreis- und sonstige Gremiensitzungen nicht anberaumt werden.

   Umsetzungsvorschlag: Versagung der Genehmigung zur Durchführung von Sitzungen parallel tagender Gremien

   bb) In der Donnerstags-Debatte ist die Redezeit generell begrenzt auf in der Regel zehn Minuten, um möglichst vielen Abgeordneten die Gelegenheit zur aktiven Teilnahme zu geben.

   Umsetzungsvorschlag: Vereinbarung im Ältestenrat

e) Im Anschluß an die Donnerstags-Debatte (ab 13.00 Uhr) finden gesammelt Abstimmungen ohne Aussprache statt, bei denen – zusätzlich zu den jetzt schon ohne Aussprache abzustimmenden Vorlagen – diejenigen Gesetzentwürfe und Anträge in zweiter und dritter Beratung abgeschlossen werden, die in einer öffentlichen Ausschußberatung debattiert wurden (s. hierzu unten). Vor der Abstimmung erhält auf Wunsch des federführenden Ausschusses ein Berichterstatter das Wort für eine fünfminütige Berichterstattung.

   Umsetzungsvorschlag: wie vor

f) Zur Erhöhung der Präsenz im Plenum werden die folgenden Maßnahmen vorgeschlagen, wobei Einzelheiten der Handhabung einer weiteren Abstimmung im Ältestenrat vorbehalten bleiben:

   aa) Die Beschlußfähigkeit kann außer durch eine Fraktion oder fünf v. H. auch vom Sitzungsvorstand (Präsident und Schriftführer) bezweifelt werden mit der in § 45 GOBT vorgesehenen Folge (Zählung der Stimmen – Hammelsprung – in Verbindung mit der Abstimmung, bei fehlender Beschlußfähigkeit Aufhebung der Sitzung).

   Umsetzungsvorschlag: Folgende Änderung von § 45 Abs. 2 GOBT:

   „(2) Wird vor Beginn einer Abstimmung die Beschlußfähigkeit von einer Fraktion oder von anwesenden fünf v. Hundert der Mitglieder des Bundestages bezweifelt und auch vom Sitzungsvorstand nicht einmütig bejaht oder wird die Beschlußfähigkeit vom Sitzungsvorstand im Benehmen mit den Fraktionen bezweifelt, so ist in Verbindung mit der Abstimmung die Beschlußfähigkeit durch Zählung der Stimmen (§ 51) festzustellen. Der Präsident kann die Abstimmung auf kurze Zeit aussetzen."

   (Hierzu soll im Ältestenrat ein Beschluß dahin gefaßt werden, daß für Abstimmungen in der Donnerstags-Debatte immer die Beschlußfähigkeit gem. § 45 Abs. 1 GOBT [mehr als die Hälfte der Mitglieder im Sitzungssaal] vorliegen muß.)

   bb) Der Sitzungsvorstand erhält die Möglichkeit, eine „Beratungsfähigkeit" dadurch sicherzustellen, daß er beim Unterschreiten einer bestimmten Mindestanwesenheit die Sitzung unterbrechen kann.

   Umsetzungsvorschlag: Nach § 45 Abs. 3 GOBT wird folgender Absatz 4 (neu) eingefügt:

   „(4) Unabhängig von dem Verfahren nach den Absätzen 1 bis 3 kann der Präsident im Benehmen mit den Fraktionen einen Tagesordnungspunkt absetzen oder die Sitzung unterbrechen, wenn der Sitzungsvorstand zu der Auffassung gelangt, daß weniger als ... vom Hundert der Mitglieder des Bundestages anwesend sind."

   (Vom-Hundert-Satz wird durch den Ältestenrat festgesetzt).

g) Die übrige Plenarsitzungszeit soll folgendermaßen aufgeteilt werden:

   - Mittwoch: nur Regierungsbefragung (neu, s. u. h.), Fragestunde und ggf. Aktuelle Stunde, keine sonstige Plenarberatung;
   - Donnerstagnachmittag: Plenarberatungen mit festgelegtem Endtermin (beispielsweise bis ca. 16.00 Uhr);
   - Freitag: Plenarberatungen bis ca. 14.00 Uhr.

   Umsetzungsvorschlag: wie vor

h) Die Regierungsbefragung

   wird in folgender Weise reformiert, um ihre politische Bedeutung, Lebendigkeit und Attraktivität zu erhöhen:

   - Die Behandlung thematischer Vorgaben aus der Tagesordnung der Kabinettssitzung soll nicht mehr als ein Viertel der für die Regierungsbefragung vorgesehenen Zeit in Anspruch nehmen;
   - sie wird nicht eröffnet mit einem Bericht aus den Kabinettsberatungen;
   - die Fragen richten sich an die Regierung als solche und mithin an ein für diese insgesamt antwortbefugtes Regierungsmitglied;
   - die Abgeordneten stellen freie, nicht zuvor angekündigte Fragen, die sich nicht auf fachliche Details der einzelnen Ministerien, sondern auf grundsätzliche Haltungen zu Politikfeldern des Bundes beziehen sollen (Anlehnung an die Befragung des Premier Ministers im britischen Unterhaus oder im kanadischen Parlament);
   - sie erhält die Bezeichnung „aktuelle Regierungsbefragung".

   Umsetzungsvorschlag zu h)–i):

   Änderungen der Gestaltung der Regierungsbefragung sowie der Fragestunde sollten jeweils mit der Bundesregierung abgestimmt werden.

   (zu h):

   In § 106 Abs. 2 wird der Halbsatz „vorrangig jedoch zur vorangegangenen Sitzung der Bundesregierung" gestrichen.

   In Anlage 7 Ziffer 2 wird nach Satz 3 folgender Satz 4 eingefügt:

   „Die Fragen richten sich an die Regierung und sollen von einem für diese insgesamt antwortbefugten Regierungsmitglied beantwortet werden."

   „Ziffer 5. der Anlage 7 zur GOBT" zu Beginn der Befragung erhält ein Mitglied der Bundesregierung auf Verlangen bis zu 5 Minuten das Wort" wird gestrichen.

   Ziffer 7, 1. Halbsatz der Anlage 7 zur GOBT „Grundsätzlich antworten die angesprochenen Mitglieder der Bundesregierung;" wird gestrichen.

i) Die Fragestunde wird durch folgende Veränderungen attraktiver gestaltet:

- Damit Besucher und Medien den Inhalt des Dialogs nachvollziehen können, wird der Text der Fragen auf der Besuchertribüne ausgelegt und im Hauskanal eingeblendet;
- der Präsident kann nach seinem Ermessen je nach Interesse und Sitzungsverlauf weitere Zusatzfragen des Fragestellers und weiterer sich anschließender Fragesteller zulassen;
- gegenüber der Regierung wird die Erwartung ausgesprochen, daß zur Beantwortung häufiger der Minister zur Verfügung steht;
- die Antwort der Regierung sollte kurz ausfallen und eventuell frei vorgetragen werden.

  Umsetzungsvorschlag: Vereinbarung im Ältestenrat

j) Die Fragezeit wird auf den Mittwoch konzentriert und dort entsprechend verlängert, um die Aufteilung auf Mittwoch und Donnerstag zu beseitigen, mindestens für solche Plenarwochen, in denen Donnerstags-Debatten angesetzt sind.

   Umsetzungsvorschlag: Vereinbarung im Ältestenrat

k) Die Attraktivität der Plenardebatten allgemein wird durch folgende Maßnahmen verbessert:

- Der Präsident erhält die Befugnis, bei interessantem Verlauf und offensichtlichem weiteren Redebedarf die Aussprache im Benehmen mit den Fraktionen zu verlängern (zum Beispiel 30 Minuten);
- die Kurzintervention wird schon in der ersten Debattenrunde (anders als im geltenden § 27 Abs. 2 GOBT) zugelassen;
- die Kurzintervention kann nach Ermessen des Präsidenten von zwei auf drei Minuten verlängert werden.

  Umsetzungsvorschlag: Vereinbarung im Ältestenrat und Änderungsantrag von § 27 Abs. 2 GOBT

  Der Beschluß zur Verteilung der Redezeit (Bonner Stunde) müßte um folgende Sätze ergänzt werden:

  „Der Präsident kann die Aussprache bei interessantem Verlauf und offensichtlichem weiteren Redebedarf im Benehmen mit den Fraktionen verlängern."

  Zur Kurzintervention

  Änderung von § 27 Abs. 2 GOBT, der nunmehr folgenden Inhalt hätte:

  „(2) für Zwischenfragen an den Redner und für Zwischenbemerkungen in der Aussprache über einen Verhandlungsgegenstand melden sich die Mitglieder des Bundestages über die Saalmikrofone zum Wort. Zwischenfragen und Zwischenbemerkungen, die kurz und präzise sein müssen, dürfen erst gestellt werden, wenn der Redner sie auf eine entsprechende Frage des Präsidenten zuläßt. Im Anschluß an einen Debattenbeitrag kann der Präsident das Wort zu einer Zwischenbemerkung von höchstens 3 Minuten erteilen; der Redner darf hierauf noch einmal antworten."

l) Das Recht zum Änderungsantrag des einzelnen Abgeordneten wird auf die erste Beratung erweitert (entgegen jetziger Lage nach § 79 GOBT); einschließlich eines daraus folgenden Begründungs- und Rederechts des Antragstellers im federführenden Ausschuß.

   Umsetzungsvorschlag: Änderung von § 79 und § 69 Abs. 3 GOBT

   Formulierungsvorschlag zu § 79 Abs. 1:

   Unter Beibehaltung des Satzes 1 [„in der ersten Beratung ..."] und Streichung des Satzes 2 [„in der Aussprache werden nur die Grundsätze ..."] ergäbe sich folgender Wortlaut von § 79 Abs. 1.

   „In der ersten Beratung findet eine allgemeine Aussprache nur statt, wenn es vom Ältestenrat empfohlen, bis zum Aufruf des betreffenden Punktes der Tagesordnung von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt oder gemäß § 80 Abs. 4 beschlossen wird. Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen in der ersten Beratung müssen von mindestens einem Mitglied des Bundestages unterzeichnet sein und können mit einer kurzen Begründung versehen werden; wenn sie noch nicht verteilt sind, werden sie verlesen. Andere Sachanträge dürfen nicht gestellt werden."

   Formulierungsvorschlag zu § 69 Abs. 3:

   Durch die Ergänzung von § 69 Abs. 3 ergäbe sich folgender Wortlaut:

   „(3) Berät ein Ausschuß, dessen Verhandlungen nicht vertraulich sind, Vorlagen von Mitgliedern des Bundestages, so ist dem Erstunterzeichner, wenn er nicht Mitglied des Ausschusses ist, die Tagesordnung zuzuleiten. Er kann insoweit mit beratender Stimme an der Sitzung teilnehmen oder sich von einem anderen Antragsteller vertreten lassen. Soweit ein Ausschuß Vorlagen berät, zu denen ein Mitglied des Bundestages einen Änderungsantrag gestellt hat, kann das Mitglied an der Sitzung des Ausschusses beratend teilnehmen und seinen Antrag begründen. In besonderen Fällen soll der Ausschuß auch andere Mitglieder des Bundestages zu seinen Verhandlungen mit beratender Stimme hinzuziehen oder zulassen."

m) Die Ausschüsse führen als Schlußberatungen am Ende der weiterhin nichtöffentlichen Durcharbeitung der Vorlagen öffentliche Aussprachen durch, in denen über Beschlußempfehlung und Bericht des federführenden Ausschusses beschlossen wird (der Gesetzesbeschluß selbst in zweiter und dritter Beratung verbleibt beim Plenum).

   Umsetzungsvorschlag zu m)–r):

   Änderung der Geschäftsordnung durch Einfügung eines § 69a:

   „§ 69a Erweiterte öffentliche Ausschußberatungen

   (1) Die Ausschüsse sollen im Benehmen mit dem Ältestenrat als Schlußberatung der überwie-

senen Vorlagen öffentliche Aussprachen durchführen, in denen die Beschlußempfehlung und der Bericht des federführenden Ausschusses beschlossen wird. Der Vorsitzende des federführenden Ausschusses beruft die Sitzung im Benehmen mit den mitberatenden Ausschüssen ein. Die Tagesordnung wird den Mitgliedern des Bundestages, dem Bundesrat und der Bundesregierung mitgeteilt.

(2) Der federführende Ausschuß legt Gestaltung und Dauer der Aussprache im Benehmen mit den mitberatenden Ausschüssen fest. Der Vorsitzende des federführenden Ausschusses leitet die Sitzung. Er hat die dem Präsidenten im Rahmen von Plenarsitzungen zur Verfügung stehenden Rechte zur Aufrechterhaltung der Ordnung mit Ausnahme der Rechte nach § 38.

(3) Soweit nichts anderes beschlossen ist, erteilt der Vorsitzende das Wort nach Maßgabe von § 59 Abs. 2 GOBT. Will der Vorsitzende sich als Redner an der Aussprache beteiligen, so hat er während dieser Zeit den Vorsitz abzugeben. Rederecht und das Recht, Anträge zur Sache zu stellen, haben alle Mitglieder des Bundestages. Anträge zur Geschäftsordnung können nur von den Mitgliedern des federführenden Ausschusses, deren Stellvertretern sowie beratenden Mitgliedern dieses Ausschusses gestellt werden.

(4) Stimmberechtigt sind die Mitglieder des federführenden Ausschusses, im Falle der Stellvertretung deren Stellvertreter.

(5) Eine Vorlage, zu der eine erweiterte öffentliche Ausschußberatung stattgefunden hat, kann ohne besondere Vereinbarung im Ältestenrat nicht Gegenstand einer nochmaligen Aussprache im Plenum sein. Der federführende Ausschuß kann jedoch eine nochmalige Befassung im Plenum verlangen, wobei sich die Befassung auf eine Berichterstattung aus dem Ausschuß durch einen Sprecher zu beschränken hat. Der Sprecher hat die verschiedenen im Ausschuß vertretenen Positionen innerhalb von 5 Minuten darzulegen."

n) Der Teilnehmerkreis besteht aus dem veranstaltenden federführenden Ausschuß und, auf Wunsch, den Mitgliedern der mitberatenden Ausschüsse sowie weiteren interessierten Abgeordneten. Das Rede- und Antragsrecht steht allen Abgeordneten zu, das Stimmrecht jedoch nur den Mitgliedern des federführenden Ausschusses.

o) Zu den öffentlichen erweiterten Ausschußsitzungen sind Presse, Rundfunk und Fernsehen, Einzelbesucher (zum Beispiel Vertreter von Verbänden und Organisationen) und Besuchergruppen zugelassen. Die dafür erforderlichen räumlichen und technischen Voraussetzungen sind derzeit im Wasserwerks-Saal gegeben und sollen für mindestens noch einen weiteren Saal (zum Beispiel NH 1903) sowie in der Bauplanung für Berlin vorgesehen werden.

p) Als Sitzungstag für erweiterte öffentliche Ausschußberatungen wird der Mittwoch, in Ausnahmefällen der Nachmittag des Donnerstags vorgesehen.

q) Die Planung öffentlicher Ausschußsitzungen ist in erster Linie Aufgabe des federführenden Ausschusses, wobei die Eignung einer Vorlage hierfür schon bei der Überweisung geprüft werden soll. Bei der Terminfestlegung und bei späteren Umplanungen ist das Einvernehmen mit dem Ältestenrat herzustellen.

   Umsetzungsvorschlag: Vereinbarung im Ältestenrat

r) Wenn eine erweiterte öffentliche Ausschußberatung stattgefunden hat, findet eine nochmalige Aussprache im Plenum zur zweiten und dritten Lesung grundsätzlich nicht mehr statt; jedoch kann auf Antrag des federführenden Ausschusses der Ältestenrat eine Plenaraussprache beschließen.

   Umsetzungsvorschlag: Vereinbarung des Ältestenrates mit dem jeweils federführenden Ausschuß.

Nach ausführlicher Diskussion der vorgenannten Vorschläge zur Verbesserung der Struktur und der Darstellung des Parlaments empfiehlt die Rechtsstellungskommission dem Ältestenrat mehrheitlich, einer Umsetzung dieser Vorschläge zuzustimmen und dazu den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung um die Erstellung einer Beschlußempfehlung für die erforderlichen Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu bitten.

3. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

„Der Ältestenrat stimmt den Vorschlägen der Rechtsstellungskommission zu und bittet den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, eine Beschlußempfehlung zu den erforderlichen Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu erstellen."

B. Größe des Parlaments

1. Sach- und Rechtslage

Der Deutsche Bundestag besteht nach § 1 Bundeswahlgesetz vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ggf. ergebenden Abweichungen durch Überhangmandate, von denen der 13. Bundestag mit 672 Mitgliedern insgesamt 16 aufweist, aus 656 Abgeordneten. In der historischen Entwicklung ist ein Zuwachs der gesetzlichen Abgeordnetenzahl von 400 während der 1. Wahlperiode über 484 während der 2. Wahlperiode, 494 während der 3. bis 8. Wahlperiode und 496 während der 9. bis 11. Wahlperiode auf die seit der 12. Wahlperiode geltende aktuelle Zahl von 656 zu verzeichnen. Die Hälfte der Abgeordneten (328) wird mit den Erststimmen nach Mehrheitswahlrecht in den Wahlkreisen direkt gewählt, die übrigen 328 Mitglieder werden über Landeslisten gewählt. Die Zweitstimme bestimmt die Sitzverteilung im Parlament.

2. Problem

Die Größe des Bundestages ist nicht zuletzt seit der Anhebung der gesetzlichen Mitgliederzahl von 496 auf 656 im Zuge der Wiederherstellung der Deutschen Einheit Gegenstand öffentlicher Kritik. Auch von Mitgliedern des Deutschen Bundestages ist verschiedentlich die Forderung nach einer Verringerung der Abgeordnetenzahl erhoben worden. Auf der anderen Seite wird jedoch immer wieder darauf hingewiesen, daß die Wahlkreise in der Bundesrepublik Deutschland mit schon jetzt im Durchschnitt rund 250 000 Einwohnern die größten im europäischen Vergleich sind.

3. Lösung

Die Frage einer Verkleinerung des Parlaments wurde kontrovers diskutiert. Nach längerer Diskussion befürworteten die Mitglieder der Rechtsstellungskommission jedoch überwiegend eine Verkleinerung des Parlaments unter Beibehaltung des geltenden Wahlrechts. Dabei wurde die Möglichkeit, durch eine Verringerung der Abgeordnetenzahl Kosten einsparen zu können, mehrheitlich als nicht vorrangiges Argument angesehen.

Gegen eine Verkleinerung des Parlaments unter Beibehaltung der nach geltendem Wahlrecht vorgesehenen Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten wurde vor allem eingewandt, daß der dann erforderliche Neuzuschnitt größerer Wahlkreise zu einem Verlust von Bürgernähe und zu einer höheren Arbeitsbelastung der einzelnen Abgeordneten führen würde. Diese könnte insbesondere bei denjenigen Abgeordneten, die Flächenwahlkreise zu betreuen haben, an die Grenzen des Zumutbaren gehen. Weiter führten die Gegner einer Verkleinerung des Parlaments an, daß der Bundestag im Vergleich zu den Parlamenten anderer westlicher Demokratien wie Großbritannien mit 650 Abgeordneten und Italien mit 630 Abgeordneten nicht besonders groß, die Relation zwischen Wahlberechtigten und Abgeordneten mit Ausnahme der USA und Japans bereits jetzt aber vergleichsweise ungünstig sei.

Für die Befürworter einer Parlamentsverkleinerung stand die Überlegung im Vordergrund, daß mit einer Verringerung der Abgeordnetenzahl ein wichtiger Beitrag zu der mit der Parlamentsreform angestrebten Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Parlamentsarbeit geleistet werde. Dem Argument, daß eine Verkleinerung des Parlaments wegen der bei Beibehaltung des geltenden Wahlrechts notwendigen größeren Wahlkreise zu einem Verlust von Bürgernähe führen würde, wurde entgegengehalten, daß der Schwerpunkt der Parlamentsarbeit in Bonn liege und zudem der Vergleich zu den USA zeige, daß das Ansehen eines Parlaments und der einzelnen Parlamentarier nicht zwingend durch die Präsenz vor Ort bestimmt werde. Die Notwendigkeit einer Parlamentsverkleinerung wurde ferner damit begründet, daß eine Straffung von Arbeitsabläufen auch in anderen Bereichen, wie etwa der Verwaltung, erwartet werde. Wenn überall von „Verschlankung" die Rede sei, könne sich das Parlament davon nicht ausnehmen.

Nach längerer Diskussion empfiehlt die Rechtsstellungskommission dem Ältestenrat mehrheitlich (bei Stimmenthaltung der Vertreter der F.D.P. und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) den Beschluß zu fassen, das Parlament unter verbindlicher Beibehaltung des geltenden Wahlrechts mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an auf unter 600 Abgeordnete zu verkleinern (heutiger Stand von 672 minus höchstens bis zu 100 Abgeordnete). Hierzu soll eine Kommission zum Arbeitsthema „Modalitäten einer Verkleinerung des Parlaments" eingesetzt werden. Die Kommission soll ihren Bericht, auch um die Ernsthaftigkeit der Parlamentsreform zu unterstreichen und ihre Realisierung in zeitlicher Hinsicht nicht zu gefährden, spätestens im Frühjahr 1997 vorlegen, damit sich der 13. Bundestag noch mit den Modalitäten im einzelnen befassen kann. Die Umsetzung einer Parlamentsverkleinerung soll noch in der 13. Wahlperiode mit Wirkung für die 15. Wahlperiode erfolgen. Die für die verfassungsrechtlich gebotene Sicherstellung des gleichen Erfolgswerts aller Wählerstimmen notwendig gewordenen Korrekturen der Wahlkreiseinteilung sollen im Hinblick auf den für eine Parlamentsverkleinerung ohnehin erforderlich werdenden Neuzuschnitt der Wahlkreise bis zum Inkrafttreten der geplanten Parlamentsverkleinerung hinausgeschoben werden.

4. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

„(1) Der Bundestag wird mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an auf unter 600 Abgeordnete verkleinert (heutiger Stand von 672 minus höchstens bis zu 100 Abgeordnete).

(2) Die Präsidentin setzt hierzu im Einvernehmen mit den Fraktionen unverzüglich eine Kommission ein, die sich je zur Hälfte aus Abgeordneten und Sachverständigen, einschließlich solchen mit eigener parlamentarischer Erfahrung, zusammensetzt.

Die Kommission soll eine Stellungnahme erarbeiten zu allen im Zusammenhang mit einer Verkleinerung des Parlaments entscheidungserheblichen Fragen, wie insbesondere die des Neuzuschnitts der Wahlkreise. Dabei ist neben der Bevölkerungszahl auch die räumliche Ausdehnung der Wahlkreise in die Betrachtung miteinzubeziehen. Verbindliche Grundlage der Arbeit der Kommission ist die Beibehaltung des geltenden Wahlrechts, d. h. einer personalisierten Verhältniswahl mit Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten.

(3) Die Kommission legt ihren Bericht spätestens im Frühjahr 1997 vor.

(4) Der 13. Deutsche Bundestag trifft die zur Umsetzung einer Verkleinerung des Parlaments notwendigen Entscheidungen noch in der laufenden Wahlperiode mit Wirkung für die 15. Wahlperiode."

C. Verlängerung der Wahlperiode

1. Sach- und Rechtslage

Der Deutsche Bundestag wird gemäß Artikel 39 Grundgesetz – ebenso wie die Parlamente in den meisten demokratischen Staaten des europäischen Rechtskreises – auf 4 Jahre gewählt. In einzelnen Ländern wie Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz ist dagegen ebenso wie beim Europaparlament eine fünfjährige Wahlperiode vorgesehen.

Eine Verlängerung der geltenden Dauer der Wahlperiode bedürfte aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung einer Änderung des Grundgesetzes.

2. Problem

Die Dauer der Wahlperiode bestimmt sich in einem demokratischen Staat nach zwei Gesichtspunkten. Einmal muß der Zeitraum so bemessen sein, daß das Parlament seiner Stellung und Funktion als zentrales Verfassungsorgan gerecht werden kann, ohne daß seine legislatorische Arbeit und seine Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive durch zu häufige Neuwahlen behindert wird. Zum zweiten muß jedoch die Notwendigkeit einer regelmäßigen Erneuerung der demokratischen Legitimation durch einen Wahlakt der Bürger beachtet werden.

3. Lösung

Nach ausführlicher Erörterung der für und der gegen eine Verlängerung der Wahlperiode sprechenden Argumente empfiehlt die Rechtsstellungskommission mehrheitlich, diese Frage bis zur Entscheidung über die Umsetzung einer Verkleinerung des Parlaments zurückzustellen.

4. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

„Die Entscheidung über eine mögliche Verlängerung der Wahlperiode von 4 auf 5 Jahre wird bis zur Entscheidung über die Modalitäten einer Verkleinerung des Parlaments zurückgestellt."

Hans-Ulrich Klose

Anlage 2

Deutscher Bundestag
Kommission des Ältestenrates für
die Rechtsstellung der Abgeordneten
– Der Vorsitzende –

53113 Bonn, den 16. Juni 1995

Vorlage an den Ältestenrat

Betr.: Rechtsstellung der Abgeordneten

A. Anpassung der Entschädigung nach § 11 Abgeordnetengesetz

1. Sach- und Rechtslage

Gemäß Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz haben Abgeordnete einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Der Anspruch gehört zu den Essentialien des demokratischen Prinzips.

Nach der erstmaligen Festsetzung der im Abgeordnetengesetz geregelten Entschädigung durch den Deutschen Bundestag im Jahre 1977 auf 7 500,00 DM unterblieb bis zum 30. Juni 1983 jegliche Anpassung. Für die Zeit vom 1. Juli 1983 bis zum 1. Juli 1992 wurde die Entschädigung anschließend 10 mal um rund 38 % auf 10 366,00 DM erhöht. Seither erfolgte keine Anpassung mehr. Im Vergleich dazu sind die Amtsbezüge eines Bundesministers um 61 %, eines Richters am Bundesverfassungsgericht um 69,2 %, die Beamtenbesoldung um 75 %, die Bruttolohn- und Gehaltssumme um 92,4 % und das Volkseinkommen je Einwohner um 122 % gestiegen.

2. Problem

Es bestehen Zweifel an der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung. Sie kommen in allen Berichten nach § 30 Abgeordnetengesetz seit 1979 zum Ausdruck. Zwei unabhängige Gremien, das Gremium unabhängiger Berater (1990) und die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts (1993), haben diese Zweifel nachdrücklich bestätigt und zum Teil deutliche Anhebungen vorgeschlagen.

3. Lösung

Die Rechtsstellungskommission ist sich mehrheitlich darin einig, daß die Festsetzung der angemessenen Entschädigung weder einer Unabhängigen Kommission übertragen noch in einem Amtsbezügegesetz geregelt werden soll. Auch darf sich die Anpassung der Entschädigung diesmal nicht auf eine prozentuale Erhöhung beschränken. Es muß vielmehr eine strukturelle Entscheidung getroffen werden. Dabei sollen nicht die Vorschläge der Kissel-Kommission (Erhöhung der Entschädigung auf 14 000,00 DM zum 1. Januar 1995, allerdings verbunden mit strukturellen Änderungen im Bereich der Versorgung) zugrunde gelegt werden, sondern die Abgeordnetenentschädigung soll sich künftig wieder – wie bei der erstmaligen Festsetzung der Entschädigung im Abgeordnetengesetz 1977 – an den Jahresbezügen eines hauptamtlichen Oberbürgermeisters von Kommunen zwischen 100 000 und 250 000 Einwohnern (B 6) bzw. von Richtern an obersten Bundesgerichten (R 6) orientieren. Der Vergleich mit letzteren erscheint eher angemessen als mit ersteren, weil Abgeordnete bei der Ausübung ihres Mandates gemäß Artikel 38 Grundgesetz an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind. Deshalb sollte Anknüpfungspunkt für die Abgeordnetenentschädigung die Richterbesoldung, nicht aber die Beamtenbesoldung sein.

Die Rechtsstellungskommission empfiehlt mehrheitlich (bei Stimmenthaltung des Vertreters der Fraktion der F.D.P. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), nachstehender Beschlußempfehlung zu folgen.

Dort ist vorgesehen, die Grundsatzentscheidung über den Orientierungsrahmen in der Verfassung selbst – durch Ergänzung des Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz – zu treffen. Dies trägt der Forderung des Bundesverfassungsgerichts im „Diäten-Urteil" nach Transparenz bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache Rechnung. Denn dann steckt das Grundgesetz selbst in Artikel 48 Abs. 3 Satz 2 für jedermann offenkundig den Rahmen für die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigung ab. Die Ergänzung des Artikel 48 Abs. 3 Satz 3 Grundgesetz wird vorsorglich im Hinblick auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 1995 – VerfGH 20/93 – (Anhang 1) empfohlen, damit die nähere Ausgestaltung der verfassungsmäßigen Entschädigung sowohl durch Bundesgesetz als auch aufgrund eines Bundesgesetzes erfolgen kann.

Die Beschlußempfehlung sieht eine jährliche Anpassung der Abgeordnetenentschädigung um 8,3 % bzw. 7,67 %, 7,12 %, 6,65 % in vier gleichen Teilbeträgen (je 860,75 DM), insgesamt (bezogen auf die aktuelle Entschädigung von 10 366 DM) um 33,21 % vor, wobei die Höhe der vor dem 1. Mai 1995 gültigen R 6-Besoldung erst am 1. Januar 1998 erreicht wird.

Die einfachgesetzliche Anschlußregelung für den Zeitraum nach 1998 ist noch offen. Das läßt – im Rah-

men des neugefaßten Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz – Spielraum für die weitere Anpassung der Abgeordnetenentschädigung an die Richterbesoldung unter Beachtung der bis dahin eingetretenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Es könnte sich empfehlen, § 11 Abs. 1 Satz 2 Abgeordnetengesetz in der vorgeschlagenen Neufassung im Jahre 1997 mit Wirkung zum 1. Januar 1999 zu streichen. Ab diesem Zeitpunkt gälte dann § 11 Abs. 1 Satz 1 Abgeordnetengesetz in der vorgeschlagenen Änderung mit seiner uneingeschränkten Koppelung der Abgeordnetenentschädigung an die jeweils gültige Höhe der R 6-Besoldung. Ließe die wirtschaftliche Entwicklung eine solche Entscheidung nicht zu, könnte erneut eine weitere gestaffelte Heranführung der Entschädigung dichter an bis zu 100 % der R 6-Besoldung beschlossen werden.

Soll eine erneute Befassung mit der Materie nicht erfolgen, so könnte alternativ bereits in den Vorschriften über das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bestimmt werden, daß § 11 Abs. 1 Satz 2 des Abgeordnetengesetzes in der Fassung dieses Änderungsgesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 1999 außer Kraft tritt.

§ 30 Abgeordnetengesetz wird gegenstandslos. Die Vorschrift kann entfallen.

4. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

1. Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz wird wie folgt geändert:

   a) Der bisherige Satz 2 entfällt und wird durch folgende Formulierung ersetzt:

      „Diese orientiert sich an den Jahresbezügen eines Richters an einem obersten Bundesgericht".

   b) Satz 3 erhält folgende Fassung:

      „Das Nähere wird durch Bundesgesetz oder aufgrund eines Bundesgesetzes geregelt."

2. § 11 Abgeordnetengesetz wird wie folgt geändert:

   „(1) Ein Mitglied des Deutschen Bundestages erhält eine monatliche Entschädigung, die den Bezügen in der Besoldungsgruppe R 6 (Grundgehalt, Ortszuschlag Stufe 2, Allgemeine Zulage, Zulage nach Nummer 7 der Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz und Zulage nach dem Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung) entspricht. Sie beträgt mit Wirkung vom 1. Januar 1995 11 226,75 DM, vom 1. Januar 1996 12 087,50 DM, vom 1. Januar 1997 12 948,25 DM und vom 1. Januar 1998 13 809,01 DM.

   (2) Der Präsident erhält eine Amtszulage in Höhe eines Monatsbetrages nach Abs. 1, seine Stellvertreter in Höhe der Hälfte eines Monatsbetrages nach Abs. 1.

   (3) Der Auszahlungsbetrag der Entschädigung nach Absatz 1 und der Amtszulage nach Absatz 2 vermindert sich in Ansehung der zu den Kosten in Pflegefällen nach § 27 gewährten Zuschüsse vom 1. Januar 1995 an um ein Dreihundertfünfundsechzigstel. Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des § 43 des Elften Buches Sozialgesetzbuch an vermindert sich der Auszahlungsbetrag nach Abs. 1 und Absatz 2 um ein weiteres Dreihundertfünfundsechzigstel. Satz 2 gilt nur, wenn die Bundesregierung in der Rechtsverordnung nach Artikel 69 des Pflege-Versicherungsgesetzes festgestellt hat, daß die Aufhebung eines weiteren Feiertages, der stets auf einen Werktag fällt, notwendig ist."

3. § 30 Abgeordnetengesetz entfällt.

B. Amtsausstattung (Kostenpauschale)

1. Sach- und Rechtslage

Bei Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes wurde die Kostenpauschale in § 12 Abs. 2 Abgeordnetengesetz auf 4 500,00 DM festgesetzt. Zwischen dem 1. Juli 1983 und dem 1. Juli 1992 wurde sie 10 mal um insgesamt knapp 33 % auf heute 5 978,00 DM erhöht.

2. Problem

Die Angemessenheit der Kostenpauschale ist zweifelhaft. Berücksichtigt man die auf die verschiedenen Aufwendungsarten entfallenden Preissteigerungsraten, müßte die Kostenpauschale derzeit um fast 83 % höher angesetzt sein.

3. Lösung

In der Rechtsstellungskommission wurde eine Erhöhung der Kostenpauschale um die seit 1992 eingetretenen Preissteigerungen mehrheitlich abgelehnt.

In dem Zusammenhang bestand weitgehend Einvernehmen, die Kostenpauschale als Gesamtpauschale mit Abgeltungscharakter beizubehalten, weil sie den individuell sehr verschiedenen Ausgabeschwerpunkten am ehesten gerecht wird. Auf eine Nachweispflicht (wie sie die Unabhängige Kommission gefordert hat) soll verzichtet werden, weil dies den Verwaltungs- und Kostenaufwand unangemessen erhöht.

Die Rechtsstellungskommission empfiehlt mehrheitlich (bei Stimmenthaltung des Vertreters der Fraktion der F.D.P. und des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) nachstehender Beschlußempfehlung zu folgen.

Die stärkere Auffächerung der Kostenpauschale in § 12 Abs. 2 Abgeordnetengesetz in der vorgeschlagenen Fassung flankiert die in Absatz 3 vorgesehene Indexierung und die dazu notwendig werdende Bildung von Waren- und Dienstleistungskörben. Sie trägt damit den Ausführungen des bereits erwähnten Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 1995 Rechnung, wonach die Festsetzung wesentlicher Teile der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten (und dazu zählt auch die Kostenpauschale) nur im Wege des Parlamentsgesetzes erfolgen darf (vgl. Blatt 12f. der Urteilsausfertigung, Anhang 1).

Die Rechtsstellungskommission schlägt vor, den aktuellen Betrag von 5 978 DM 1995 unverändert zu lassen. Erst ab 1996 soll er jährlich der Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten und spezifischer Preisindizes angepaßt werden. Ausgangspunkt ist dabei das Jahr 1995. Frühere Preissteigerungen bleiben unberücksichtigt.

4. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

§ 12 Abgeordnetengesetz wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 erhält folgende Fassung:

   „Ein Mitglied des Bundestages erhält eine monatliche Kostenpauschale, die sich zusammensetzt aus einer

   1. Büropauschale
      zur Unterhaltung eines Wahlkreisbüros außerhalb des Sitzes des Bundestages, Büromaterial, Porto, Telefon außerhalb des Sitzes des Bundestages, Wahlkreisbetreuung;
   2. Aufwandspauschale
      für Unterkunft und Verpflegungsmehrkosten am Sitz des Bundestages und bei Reisen mit Ausnahme von Auslandsdienstreisen;
   3. Fahrkostenpauschale
      für Fahrten in Ausübung des Mandats innerhalb der Bundesrepublik Deutschland unbeschadet der Regelungen in den §§ 16 und 17;
   4. sonstigen Kostenpauschale
      für andere mandatsbedingte Kosten, die nicht aus der der Lebensführung dienenden Entschädigung zu bestreiten sind.

2. Absatz 3 erhält folgende Fassung:

   „Die Kostenpauschale wird jährlich – erstmalig zum 1. Januar 1996 – der Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten und spezifischer Preisindizes angepaßt. Das Nähere hierzu regeln das Haushaltsgesetz und vom Ältestenrat zu erlassende Ausführungsbestimmungen."

3. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4, Absatz 4 wird Absatz 5, Absatz 5 wird Absatz 6, Absatz 6 wird Absatz 7 und Absatz 7 wird Absatz 8.

C. Übergangsgeld

1. Sach- und Rechtslage

Übergangsgeld gemäß § 18 Abgeordnetengesetz wird nach geltendem Recht je Wahlperiode für jeweils 7 Monate in Höhe der vollen Entschädigung von 10 366,00 DM gewährt. Alle Bezüge aus öffentlichen Kassen werden angerechnet.

2. Problem

Der Anspruch nach § 18 Abgeordnetengesetz auf Übergangsgeld in der jetzigen Ausgestaltung hat immer wieder Kritik erfahren. Die Regelung wird als zu großzügig empfunden. Beanstandet wurde auch, daß lediglich Bezüge aus öffentlichen Kassen angerechnet werden, nicht aber sonstige Erwerbs- und Versorgungseinkünfte. Das führe dazu, daß im Einzelfall erheblich mehr geleistet werde, als zur beruflichen Wiedereingliederung des ausscheidenden Abgeordneten erforderlich.

Die Unabhängige Kommission hatte daher vorgeschlagen, die Entschädigung bis zum Ende des dem Ausscheiden folgenden Monats weiterzuzahlen, das Übergangsgeld auf 75% einer monatlichen Entschädigung je Mitgliedsjahr zu reduzieren, alle aktiven und passiven Einkünfte anzurechnen und den Höchstanspruch auf 12 Monate zu begrenzen.

3. Lösung

In der Rechtsstellungskommission besteht mehrheitlich Einvernehmen darin, die Höchstdauer des Übergangsgeldes von 36 auf 18 Monate zu halbieren und ab dem 4. Monat nach dem Ausscheiden alle Erwerbs- und Versorgungsansprüche anzurechnen. Je Jahr der Mitgliedschaft soll künftig auch nur noch ein Monat lang Übergangsgeld gezahlt werden.

Dies führt zu einem deutlichen Einschnitt bei dieser Leistung an ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages, wie die beigefügte Übersicht (Anhang 2) belegt.

Bei Stimmenthaltung des Vertreters der Fraktion der F.D.P. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfiehlt die Rechtsstellungskommission dem Ältestenrat mehrheitlich, nachfolgenden Beschluß zu fassen.

4. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

§ 18 Abgeordnetengesetz wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Ein ausscheidendes Mitglied mit einer Mitgliedschaft von mindestens einem Jahr erhält Übergangsgeld. Das Übergangsgeld wird in Höhe der Entschädigung nach § 11 für jedes Jahr der Mitgliedschaft einen Monat geleistet, höchstens jedoch 18 Monate lang. Zeiten einer früheren Mitgliedschaft im Bundestag, für die bereits Übergangsgeld gezahlt worden ist, bleiben unberücksichtigt. Eine Mitgliedschaft im Bundestag von mehr als einem halben Jahr gilt als volles Jahr bei der Berechnung nach Satz 2."

2. Absatz 2 wird wie folgt geändert:

   „(2) Ab dem 4. Monat nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag werden alle Erwerbs- und Versorgungseinkünfte auf das Übergangsgeld angerechnet."

D. Altersentschädigung

1. Sach- und Rechtslage

Ursprünglich war eine Mindestmitgliedszeit von 6 Jahren Voraussetzung für einen Anspruch auf

Altersentschädigung. Der Anspruch betrug 25 % der Entschädigung und wurde ab dem 65. Lebensjahr gewährt. Der Steigerungssatz betrug 5 % je Jahr, während gleichzeitig der Anspruch jeweils 1 Jahr früher entstand. Der Höchstanspruch von 75 % der Entschädigung wurde nach 16 Mitgliedsjahren bei Vollendung des 55. Lebensjahres erreicht. Seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 18. Dezember 1989 beträgt die Mindestmitgliedszeit 8 Jahre, der Mindestanspruch 35 % (das entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von 4,38 %) und der jährliche Steigerungssatz ab dem 9. Jahr 4 %. Der Höchstanspruch wird nach 18 Jahren erreicht.

2. Problem

Sowohl die Höhe der nach geltendem Recht erreichbaren Versorgungsanwartschaften als auch der teilweise unter den allgemein üblichen Altersgrenzen liegende Beginn der Altersentschädigung sind Gegenstand öffentlicher Kritik.

Die Unabhängige Kommission hatte daher deshalb vorgeschlagen, die Mindestmitgliedszeit auf 1 Jahr zu reduzieren, eine lineare Steigerung von 2,5 % je Mitgliedsjahr und höchstens 60 % nach 24 Jahren sowie das 63. Lebensjahr als generellen Bezugszeitpunkt vorzusehen.

3. Lösung

Die Rechtsstellungskommission schlägt mehrheitlich – bei Stimmenthaltung des Vertreters der Fraktion der F.D.P. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – vor, die Altersversorgung strukturell zu ändern. Der Steigerungssatz soll künftig linear 3 % jährlich betragen. Der Höchstsatz wird auf 69 % abgesenkt. Er wird nach 23 Jahren Zugehörigkeit zum Parlament erreicht.

Im Ergebnis bedeutet dies zum geltenden Recht und der aktuellen Bezugsgröße von 10 366 DM eine finanzielle Kürzung in den ersten 16 Jahren der Parlamentszugehörigkeit. Nach 17 Jahren wandelt sich das Bild aufgrund der vorgeschlagenen höheren Bezugsgröße (siehe zur Berechnung Anhang 3). Die durchschnittliche Mitgliedszeit der Abgeordneten liegt bei 3 Wahlperioden.

Die Anrechnung von Erwerbs- und Versorgungseinkünften auch aus nicht-öffentlichen Kassen auf die Altersentschädigung nach dem Abgeordnetengesetz wurde in der Kommission diskutiert, aber verworfen, weil solche Bezüge ganz oder teilweise auf eigenen Leistungen der Berechtigten beruhen.

Ebenfalls diskutiert wurde die Anregung, ehemaligen Mitgliedern des Deutschen Bundestages aus den neuen Bundesländern vor Erreichen des für den Bezug von Altersentschädigung maßgeblichen Zeitpunkts vorgezogene Versorgungsleistungen zu gewähren, wenn eine Rückkehr in den Beruf fehlschlägt und ein Erwerbseinkommen nicht erzielt wird. Diese Frage soll im Gesetzgebungsverfahren erneut aufgegriffen und geprüft werden.

4. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

§ 20 Abgeordnetengesetz wird wie folgt geändert:

(1) Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Die Altersentschädigung beträgt je Jahr Mitgliedschaft 3 vom Hundert der Entschädigung nach § 11 Abs. 1.

(2) Satz 2 wird wie folgt geändert:

Der Höchstsatz beträgt 69 vom Hundert.

E. Übergangsregelungen

1. Sachverhalt

Anpassungen und strukturelle Veränderungen sollen möglichst umgehend wirksam werden, um den Reformwillen des Bundestages auch in bezug auf die eigene Rechtsstellung der Abgeordneten zu unterstreichen.

2. Rechtslage

Ansprüche und Anwartschaften von Abgeordneten auf Altersentschädigung und Übergangsgeld sind eigentumsrechtlich geschützte öffentlich-rechtliche Rechtspositionen im Sinne des Artikel 14 Abs. 1 Grundgesetz und genießen als solche nach Maßgabe dieser Verfassungsnorm Vertrauensschutz.

3. Lösung

Die Unabhängige Kommission hatte vorgeschlagen, erworbene Ansprüche bestehen zu lassen. Mit Beginn der 14. Wahlperiode solle das Übergangsgeld nur noch nach neuem Recht gewährt werden. Bei bestehenden Versorgungsanwartschaften solle für eine begrenzte Zeit die Berechnung nach bisherigem Recht ermöglicht werden, wobei ein fiktiver Bemessungsbetrag zum Stichtag 1. Januar 1995 von 11 000,00 DM zugrunde zu legen sei.

Die Rechtsstellungskommission empfiehlt mehrheitlich (bei Stimmenthaltung des Vertreters der Fraktion der F.D.P. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), das Übergangsrecht so auszugestalten, daß erworbene Ansprüche und Anwartschaften unangetastet bleiben. Zugleich schlägt sie vor, Abgeordneten mit bestehenden Anwartschaften oder Ansprüchen ein Wahlrecht zwischen altem und neuem Recht zuzubilligen.

Ein in dieser Weise ausgestaltetes Übergangsrecht behandelt alle Abgeordneten, die bereits nach altem Recht in den Schutzbereich des Artikels 14 Grundgesetz fallende Rechtsposition erworben haben, auch künftig nach altem Recht (sofern sie sich für die Option entscheiden), ebenso die Abgeordneten, die bei einer Bewerbung um ein Mandat für die 13. Wahlperiode davon ausgehen durften, daß sie Versorgungsleistungen nach altem Recht erwerben würden.

Die Rechtsstellungskommission ist allerdings mehrheitlich (bei Stimmenthaltung des Vertreters der Fraktion der F.D.P. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) der Auffassung, daß es nicht angemessen wäre, die Vorteile einer künftigen strukturellen Verbesserung der Abgeordnetenentschädigung uneingeschränkt mit den Vorteilen der Altersentschädigung nach altem Recht zu verbinden. Denn die strukturelle Verbesserung der Entschädigung findet ihre Legitimation jedenfalls auch in den vorgeschlagenen Einschnitten bei der Altersversorgung.

Die Kommission regt daher an, für Übergangsgeld und Altersentschädigung nach altem Recht fiktive Bemessungsgrößen vorzusehen. Dabei sollte die Bezugsgröße für das Übergangsgeld auf die heute gültige – die aktuelle Entschädigung in Höhe von 10 366,00 DM – festgeschrieben werden, weil weitere Steigerungen nicht vertretbar erscheinen. (Zu den Vergleichszahlen zwischen Übergangsgeld nach altem und neuem Recht siehe Anhang 2.)

Die Altersentschädigung nach altem Recht sollte hingegen an der Entwicklung der Abgeordnetenentschädigung nach neuem Recht in begrenztem Umfang teilhaben. Die Rechtsstellungskommission empfiehlt analog zum Vorschlag für die Abgeordnetenentschädigung eine Anhebung des fiktiven Bemessungsbetrages in vier gleichen Stufen um jeweils 430,38 DM von derzeit 10 366,00 DM auf 10 796,38 DM rückwirkend zum 1. Januar 1995, auf 11 226,76 DM zum 1. Januar 1996, auf 11 657,14 DM zum 1. Januar 1997 und auf 12 087,52 DM zum 1. Januar 1998 (zur fiktiven Berechnung der Altersentschädigung auf dieser Grundlage siehe Anhang 4). Der Steigerungssatz beträgt 50 vom Hundert des für die Entschädigung Vorgeschlagenen. 1998 wäre der fiktive Bemessungsbetrag um 1 721,49 DM niedriger als die dann gültige Entschädigung. Auch danach würde der Abstand zwischen den beiden Werten nach dem Vorschlag der Rechtsstellungskommission fortgeschrieben, weil der niedrigere fiktive Bemessungsbetrag für die Altersentschädigung jeweils um den Prozentsatz erhöht werden soll, um den die höhere Entschädigung nach § 11 Abgeordnetengesetz angepaßt wird.

4. Beschlußempfehlung

Der Ältestenrat möge beschließen:

Das Abgeordnetengesetz wird wie folgt geändert:

Hinter § 35 wird § 35 a mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„§ 35 a Übergangsregelungen zum Achtzehnten Änderungsgesetz

(1) Für Mitglieder, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes dem Bundestag angehören, ehemalige Mitglieder des Bundestages und ihre Hinterbliebenen gelten die Regelungen des Fünften Abschnitts in der bisherigen Fassung fort.

(2) Statt der Entschädigung nach § 11 gilt in den Fällen nach Absatz 1 ein fiktiver Bemessungsbetrag, der für das Übergangsgeld auf 10 366,00 DM und für die Altersentschädigung mit Wirkung vom 1. Januar 1995 auf 10 796,38 DM, vom 1. Januar 1996 auf 11 226,76 DM, vom 1. Januar 1997 auf 11 657,14 DM und vom 1. Januar 1998 auf 12 087,52 DM festgesetzt wird. Danach steigt der Betrag für die Altersentschädigung jeweils um den Prozentsatz, um den die Entschädigung nach § 11 angepaßt wird.

(3) Mitglieder des 13. Deutschen Bundestages, auf die Absatz 1 Anwendung findet, können sich bis zu ihrem Ausscheiden für eine Anwendung der Regelungen des Fünften Abschnitts in der Fassung des Achtzehnten Änderungsgesetzes entscheiden. Die Entscheidung ist bindend."

F. Sonstiges

Ein Mitglied der Kommission hat in seinen Vorschlägen ergänzend unter anderem auch zur Kürzung der Entschädigung bei gleichzeitiger Zahlung von Bezügen nach dem Bundesministergesetz, zum Übergangsgeld und zur Ruhegehaltsregelung im Bundesministergesetz Stellung genommen. Ferner wurde dort auf die Frage einer Zulage für Ausschußvorsitzende und eine Änderung des § 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz eingegangen.

Mit diesen Themenkomplexen hat sich die Rechtsstellungskommission entweder noch nicht befaßt oder aber noch keine abschließende Entscheidung getroffen.

Hans-Ulrich Klose

Anhang 1

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

– VerfGH 20/93 –

Verkündet am: 16. Mai 1995
Bürmann
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Mitglieder bzw. ehemaligen Mitglieder des Landtags

1.
2.
3.
4.
5.

Antragsteller,

– Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt

gegen

den Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen, vertreten durch seine Vorsitzende, Platz des Landtags, 40221 Düsseldorf,
Antragsgegner,

wegen Kürzung der Pauschale für allgemeine Kosten bei der Beschäftigung von Mitarbeitern im Landtag

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

7. März 1995

durch die Verfassungsrichter
Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h. c. Palm,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Laum,
Professor Dr. Dres. h. c. Stern,
Professor Dr. Schlink,
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Pottmeyer,
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Brossok

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, daß der Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen durch den Erlaß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 des Abgeordnetengesetzes Nordrhein-Westfalen das Recht der Antragsteller auf Abgeordnetenentschädigung aus Art. 50 Satz 1 der Landesverfassung verletzt hat.

Gründe

A.

Die Antragsteller wenden sich dagegen, daß die ihnen als Abgeordnete zustehende monatliche Pauschale für allgemeine Kosten im Fall der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern in einem Landtagsbüro gekürzt wird.

I.

§ 6 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz – AbgG NW –) vom 24. April 1979 (GV NW S. 238), zuletzt geändert durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 21. Dezember 1994 (GV NW S. 1117) regelt die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten. Nach Abs. 1 erhält ein Abgeordneter zur Abgeltung der durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen eine Amtsausstattung, die Geld- und Sachleistungen umfaßt. Abs. 2 enthält Bestimmungen über die monatlichen Kostenpauschalen, zu denen die in Nr. 1 geregelte Pauschale für allgemeine Kosten gehört.

§ 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW hat durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) folgende Fassung erhalten:

„Abgeordnete erhalten monatliche Kostenpauschalen für

1. allgemeine Kosten, insbesondere für die Betreuung der Wahlkreise, Bürokosten, Porto und Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Ausübung des Mandats ergeben, in Höhe von 2 081 DM; diese Pauschale wird nach entsprechenden Ausführungsbestimmungen des Ältestenrats bis zu einem Betrag von 500 DM gekürzt, wenn Abgeordnete Mitarbeiterinnen

oder Mitarbeiter gemäß Absatz 6 im Landtag ganz oder teilweise beschäftigen."

Die letzte Anhebung der genannten Pauschale ist durch das Achte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 24. November 1992 (GV NW S. 449) erfolgt; die Pauschale beträgt danach gegenwärtig 2 191 DM. Nach § 6 Abs. 6 AbgG NW werden Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern von Abgeordneten nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes ersetzt. Derzeit ist die Erstattung von Aufwendungen für einen vollzeitbeschäftigten Mitarbeiter vorgesehen.

Nach den vom Antragsgegner Ende 1990 beschlossenen Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW trat eine Kürzung der allgemeinen Kostenpauschale in Höhe von 500 DM ein, wenn in dem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro ganz oder überwiegend auch Wahlkreisaufgaben erledigt wurden; eine Kürzung in Höhe von 250 DM war vorgesehen, wenn Wahlkreisaufgaben dort zur Hälfte erledigt wurden.

Der Antragsgegner faßte die Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG durch Beschluß vom 17. März 1993 wie folgt neu:

„§ 1

(1) Eine Kürzung der allgemeinen Kostenpauschale nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW tritt in der Höhe von 500 DM ein, wenn Abgeordnete ihre Mitarbeiterin oder ihren Mitarbeiter ganz in ihrem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro beschäftigen.

(2) Eine Kürzung in Höhe von 250 DM erfolgt, wenn Abgeordnete ihre Mitarbeiterin oder ihren Mitarbeiter teilweise in ihrem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro beschäftigen; eine teilweise Beschäftigung ist dann gegeben, wenn sie unterhalb der tarifvertraglich vereinbarten Vollarbeitszeit liegt.

§ 2

(1) Die Abgeordneten sind verpflichtet, der Landtagspräsidentin die entsprechenden Angaben nach dem beiliegenden Vordruck zu machen.

(2) Erfolgen die entsprechenden Angaben nicht, so wird eine Kürzung in Höhe von 500 DM vorgenommen.

(3) Veränderungsmitteilungen müssen bis zum 15. des laufenden Monats bei der Präsidentin eingegangen sein, damit sie für den Folgemonat noch berücksichtigt werden können.

§ 3

Diese Richtlinien treten am 1. April 1993 in Kraft. Die erstmaligen Mitteilungen sind der Präsidentin bis zum 1. April 1993 zuzuleiten."

Die Präsidentin des Landtags teilte die Neufassung der Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW durch Schreiben vom 24. März 1993 mit, das den Abgeordneten durch Hauspost am 25. März 1993 übermittelt wurde. In diesem Schreiben heißt es, die Kürzungsregelung gehe von der Überlegung aus, daß Abgeordnete, die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ganz oder teilweise in vom Landtag zur Verfügung gestellten Räumen beschäftigten, die normalerweise zusätzlich anfallenden Aufwendungen, wie z. B. Anmietung eines Büros, Porto und Telefon, ersparten. In einem dem Schreiben beigefügten Vordruck „Mitteilung gemäß der Richtlinien zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW" sind folgende Antwortmöglichkeiten vorgegeben:

„Meine Mitarbeiterin/meinen Mitarbeiter beschäftige ich

ganz in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro
(Kürzung um 500,–– DM)

teilweise, d. h. unterhalb der tarifvertraglich vereinbarten Vollarbeitszeit in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro
(Kürzung um 250,–– DM)

nicht in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro
(keine Kürzung)".

Die Antragsteller zu 1., 3. bis 5. gaben an, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter teilweise im Sinne der Richtlinien zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW zu beschäftigen. Der Antragsteller zu 2. wies, ohne den Vordruck auszufüllen, die Präsidentin des Landtags darauf hin, daß neben der in seinem Landtagsbüro beschäftigten Mitarbeiterin unter anderem ein weiterer Mitarbeiter für ihn tätig sei, der nicht in einem vom Landtag zur Verfügung gestellten Büro arbeite. Allen Antragstellern wird seit dem 1. April 1993 – dem Antragsteller zu 2. bis zu seinem Ausscheiden im Dezember 1994 – die monatliche Pauschale für allgemeine Kosten um 250,–– DM gekürzt.

II.

Die Antragsteller haben am 17. September 1993 das vorliegende Verfahren eingeleitet und in der mündlichen Verhandlung klargestellt, daß sie ihr Begehren gegen den Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen richten.

Sie beantragen,

festzustellen, daß der Antragsgegner durch den Erlaß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ihr Recht auf Abgeordnetenentschädigung aus Art. 50 Satz 1 LV verletzt hat.

Zur Begründung machen sie im wesentlichen geltend:

Die Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 seien bereits deshalb nichtig, weil der Landtag die Konkretisierung der in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW geregelten Kürzungstatbestände mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot nicht auf den Antragsgegner habe delegieren dürfen. An die Bestimmtheit seien besonders dann strenge Anforderungen zu stellen, wenn – wie vorliegend – ein Gremium die Ausführungsbestimmungen zu erlassen habe, das mangels Öffentlichkeit bei seinen Sitzungen nur eingeschränkter demokratischer Kontrolle unterliege. Nach der Recht-

sprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 40, 296 [327]) verlange das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip gerade dann, wenn es um die Festsetzung der Höhe und die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen gehe, daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar sei und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werde.

Die Kürzung der Pauschale für die allgemeinen Kosten greife in statusverletzender Intensität in die freie Gestaltung ihrer parlamentarischen Tätigkeit ein. Die verfassungsrechtlich geforderte Unabhängigkeit des Abgeordneten umfasse das Recht, das Mandat nach eigener Konzeption auszuüben. Nicht nur die alimentierende Entschädigung, sondern auch die daneben gewährte Amtsausstattung in Form von Finanz- und Sachmitteln müsse darauf ausgerichtet sein, ein Höchstmaß an individueller Gestaltungsfreiheit in politisch-inhaltlicher wie organisatorisch-administrativer Hinsicht zu ermöglichen und dauerhaft zu gewährleisten. Dazu gehöre auch die Bestimmung des Arbeitsorts der Mitarbeiter. Als Mitglieder einer kleineren Fraktion hätten sie den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit notwendigerweise im Parlament. Dort müsse auch sinnvollerweise die notwendige Zuarbeit durch die Mitarbeiter erfolgen.

Ferner verstoße die Kürzung gegen den formalisierten Gleichheitssatz. Die Regelung differenziere nicht hinreichend. Sie, die Antragsteller, seien wegen der Wahrnehmung einer Vielzahl parlamentarischer Aufgaben deutlich stärker belastet als die Mitglieder einer großen Fraktion. Außerdem werde nicht berücksichtigt, daß etliche Abgeordnete, so auch sie, mehrere Mitarbeiter beschäftigten. Ein vollzeitig im Landtag beschäftigter Abgeordnetenmitarbeiter bringe keine Kostenentlastung, wenn gleichzeitig ein weiterer Mitarbeiter im Wahlkreis vollständig mit der Wahlkreisarbeit betraut sei. Zudem sei zu berücksichtigen, daß die Mitglieder der kleineren Fraktionen nicht nur einen Wahlkreis betreuten, sondern als Folge der Entsendung über die Reserveliste ihrer Partei landesweite Tätigkeit entfalteten. Ein Abgeordneter, dessen Wahlkreis sich in Nähe des Landtags befinde, könne unter Ausnutzung moderner Telekommunikationseinrichtungen die Kürzung der Kostenpauschale umgehen, indem er seinen Mitarbeiter oder seine Mitarbeiterin überwiegend im Wahlkreis einsetze. Schließlich werde ein Abgeordneter, der durch Wahlkreisarbeit vorrangig seine Wiederwahl verfolge, nach der aktuellen Regelung bessergestellt als derjenige, der sich schwerpunktmäßig der parlamentarischen Arbeit widme. Es bestehe damit die Gefahr, daß über die Kostenpauschale verdeckte Parteienfinanzierung erfolge; Wahlkreisarbeit und parteipolitische Betätigung lägen außerordentlich dicht beieinander.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Eine weitere Stellungnahme hat er nicht abgegeben.

Die Landesregierung ist dem Verfahren nicht beigetreten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Verfahrensakte verwiesen.

B.

Der Antrag ist zulässig.

I.

Er ist im Organstreitverfahren gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG NW statthaft. Der zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung gestellte Streit betrifft das verfassungsrechtliche Rechtsverhältnis der Beteiligten zueinander. Denn das Recht auf Aufwandsentschädigung gehört zum materiellen Parlamentsrecht (BVerfGE 4, 144 [150f.], 40, 296 [311]); es ist Bestandteil des verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten (BVerfGE 64, 301 [313]).

II.

1. Antragsteller in einem Organstreitverfahren können auch einzelne Parlamentsabgeordnete sein (BVerfGE 10, 4 [10f.]; VerfGH NW, NWVBl. 1994, 10). Die Niederlegung des Mandats durch den Antragsteller zu 2. hat seine Parteifähigkeit nicht berührt. Für sie genügt es, daß er bei Einleitung des Organstreitverfahrens dem Landtag angehörte (vgl. BVerfGE 4, 144 [152]).

2. Auch der Antragsgegner ist im vorliegenden Verfahren parteifähig. Beteiligte eines Organstreitverfahrens können gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 43 VerfGHG NW nur die in der Verfassung oder in einer Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Organe oder Teile dieser Organe sein. Bei einer Zuweisung eigener Rechte – dazu gehören auch Wahrnehmungszuständigkeiten – ist der Organteil für das Organstreitverfahren allgemein parteifähig (vgl. Stern in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 93 Rdnr. 107 und 109).

Dem Antragsgegner sind durch die Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen alter wie neuer Fassung (GOLT a. F. bzw. n. F.) Wahrnehmungszuständigkeiten zugewiesen worden, die seine Parteifähigkeit im Organstreitverfahren begründen (vgl. etwa § 23 Abs. 1 GOLT n. F. [§ 24 Abs. 2 Satz 1 GOLT a. F.], § 27 Abs. 3 GOLT n. F. [§ 28 Abs. 3 GOLT a. F.], § 37 Satz 1 GOLT n. F. [§ 38 Abs. 1 Satz 1 GOLT a. F.], § 37 Satz 2 GOLT n. F. [§ 38 Abs. 1 Satz 2 GOLT a. F.]; im gleichen Sinne zur Stellung des Ältestenrates des Deutschen Bundestags: Stern, a. a. O. Rdnr. 120; ferner Niedersächsischer StGH OVGE 17, 508 [511] für den Ältestenrat des niedersächsischen Landtages).

III.

Der Antragsgegner ist auch passiv prozeßführungsbefugt. Nur ihm gegenüber darf zur Sache erkannt werden. Gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG NW ist der Antrag im Organstreitverfahren gegen das Organ oder den Organteil zu richten, durch dessen Maßnahme oder Unterlassung die geltend gemachte Rechtsverletzung verursacht worden ist. Danach kann ein Or-

gan nicht wegen des Verhaltens eines eigene Rechte wahrnehmenden Organteils verklagt werden (Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, S. 116). Der Beschluß über die Ausführungsbestimmungen ist allein dem Antragsgegner zuzurechnen. Aufgrund der Übertragung durch § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW übt er die Aufgabe, Ausführungsbestimmungen zur gesetzlichen Anordnung einer Kürzung der allgemeinen Kostenpauschale zu erlassen, kraft eigener Verantwortung und unabhängig aus (vgl. zur Übertragung der Ordnungsgewalt des Parlaments auf den Bundestagspräsidenten: BVerfGE 60, 374 [379]). Der Landtag hat sich dieser Aufgabe vorbehaltlos und uneingeschränkt durch Delegation begeben. Er könnte sie nur durch eine Gesetzesänderung ganz oder teilweise zurückholen.

IV.

Die Antragsteller haben mit der Einleitung des Verfahrens am 17. September 1993 die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG NW gewahrt. Von vornherein haben sie geltend gemacht, durch den Erlaß der Ausführungsbestimmungen zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW seien sie in ihren Abgeordnetenrechten verletzt worden. Daß sie zunächst den Landtag als Antragsgegner benannt haben, ist unschädlich. Der Benennung des Ältestenrates als Antragsgegner kommt lediglich klarstellende Funktion zu.

C.

Der Antrag ist auch begründet. Der Antragsgegner hat die Antragsteller durch den Erlaß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW in ihrem Recht auf Abgeordnetenentschädigung aus Art. 50 Satz 1 LV verletzt.

I.

Nach Art. 50 Satz 1 LV erhalten die Mitglieder des Landtags Entschädigung nach Maßgabe eines Gesetzes. Diese Verfassungsbestimmung gewährleistet die materielle Sicherung der freien Ausübung des Mandats und ist damit ein wesentlicher Bestandteil des verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten, wie er allgemein durch Art. 30 Abs. 2 LV garantiert wird (vgl. dazu VerfGH NW, NWVBl. 1994, 10). Die Entschädigung iSd Art. 50 Satz 1 LV ist die Gesamtheit der statussichernden finanziellen Ansprüche des Abgeordneten. Dazu gehört neben dem Anspruch auf ein „Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat" (BVerfGE 40, 296 [314]) das Recht auf Ausgleich des tatsächlich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwands (BVerfGE 4, 144 [153]). Art. 50 Satz 1 LV überläßt die nähere Ausformung der verfassungsmäßigen Entschädigung einschließlich der Aufwandsentschädigung seinem Grundsatzcharakter entsprechend der (einfach-)gesetzlichen Regelung. Die unterverfassungsrechtliche Konkretisierung des Art. 50 Satz 1 LV wahrt nur dann das Recht auf Abgeordnetenentschädigung, wenn sie die aus dieser Vorschrift in Verbindung mit dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip (Art. 1 bis 3 LV iVm Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) hervorgehenden Vorgaben einhält.

II.

Diesen Anforderungen genügen die Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 schon deshalb nicht, weil die Ermächtigung zu ihrem Erlaß in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW mit Art. 50 Satz 1 LV nicht im Einklang steht.

1. Die Verfassungskonformität des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ist – soweit dem Antragsgegner die Befugnis zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen eingeräumt wird – Gegenstand der Prüfung in diesem Verfahren. Einer solchen Inzidentprüfung steht nicht entgegen, daß die Antragsteller eine Verletzung ihrer Rechte durch den Erlaß der im November 1990 verkündeten Neufassung des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW nicht innerhalb der sechsmonatigen Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG NW im Organstreitverfahren geltend gemacht haben. Denn erst durch den zu einer Kürzung der Aufwandsentschädigung der Antragsteller führenden Erlaß der Ausführungsbestimmungen vom 17. März 1993 auf der Grundlage der verfassungswidrigen Ermächtigung des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ist das Recht der Antragsteller auf Abgeordnetenentschädigung verletzt worden.
2. Die in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW geregelte Delegation des Erlasses von Ausführungsbestimmungen auf den Antragsgegner verstößt gegen den für den übertragenen Regelungsbereich geltenden Vorbehalt des Parlamentsgesetzes gemäß Art. 50 Satz 1 LV in Verbindung mit dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip.

Der in Art. 50 Satz 1 LV verwendete Begriff des Gesetzes ist mangels erläuternder Zusätze in dieser Bestimmung nach den Besonderheiten des Regelungsbereichs der Abgeordnetenentschädigung in Verbindung mit den allgemein für die Abgrenzung der staatlichen Funktions- und Organbereiche geltenden Prinzipien auszulegen. Dabei sind an die Konkretisierung des Art. 50 Satz 1 LV wegen ihres statusregelnden Charakters nicht die für die Ausübung des Selbstorganisationsrechts bzw. der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags, sondern die für die Außenrechtsetzung anzuwendenden Maßstäbe anzulegen.

Aus dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie folgt, daß das Parlament verpflichtet ist, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (BVerfGE 34, 165 [192f.]; 49, 89 [126f.]). Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes und der Landesverfassung zu entnehmen (BVerfGE 49, 89 [127]).

Diese für die Abgrenzung der Befugnisse der Exekutive zur Legislative entwickelten Grundsätze erfahren im Abgeordnetenentschädigungsrecht eine Konkretisierung in bezug auf Hilfsorgane des Parlaments. Bei der Festsetzung der Höhe und der näheren Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen entscheidet

das Parlament in eigener Sache. Gerade in einem solchen Fall darf zur Sicherung der nach dem demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip geforderten Transparenz die dem Parlament nach dem Maßstab der Wesentlichkeit vorbehaltene Festsetzung wesentlicher Teile der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten nur im Wege des Parlamentsgesetzes und nicht in einem Verfahren erfolgen, das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht. Der gesamte Willensbildungsprozeß muß gerade bei der Entschädigung der Abgeordneten für den Bürger durchschaubar und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden. Dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; dieses Vertrauen erfordert Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht (BVerfGE 40, 296 [327]). Infolgedessen ist eine Delegation auf ein diesem Transparenzgebot nicht genügendes Hilfsorgan wie den Antragsgegner ausgeschlossen, durch die ihm über die Befugnis zur bloß technischen Umsetzung einer gesetzlichen Vorgabe hinaus ein eigener Entscheidungsspielraum in der Sache selbst verbleibt.

Wegen ihrer Bedeutung für den Abgeordnetenstatus und damit für die parlamentarische Demokratie gehört die Abgeordnetenentschädigung zu den grundlegenden normativen Bereichen. Dabei ist das Recht auf Aufwandsentschädigung kein minderes Recht im Verhältnis zu den eigentlichen Statusrechten (BVerfGE 4, 144, [151]). Gerade auch Höhe und Umfang der Aufwandsentschädigung bestimmen maßgeblich die Möglichkeiten der Gestaltung des Abgeordnetenmandats.

Mit der Ermächtigung in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW hat der Landtag Nordrhein-Westfalen die Entscheidung über die Festsetzung wesentlicher Teile der Abgeordnetenentschädigung auf den Antragsgegner delegiert.

Die als Bestandteil der Pauschale für die allgemeinen Kosten der Mandatsausübung geregelte Pauschale für den sächlichen Wahlkreisaufwand ist ein wesentlicher Teil der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten. Das ergibt sich aus der Bedeutung der Wahlkreisarbeit im Rahmen der Ausübung des Mandats und aus der Notwendigkeit, den zu erstattenden Aufwand für diese Bemühungen von der (unzulässigen) Finanzierung parteipolitischer Werbung abzugrenzen. Wenn auch die Abgeordneten in ihrer Gesamtheit als Parlament das ganze Volk vertreten und als Repräsentanten in der Ausübung ihres Mandats frei, insbesondere nicht an Weisungen gebunden sind, ist die kontinuierliche Rückbindung zum Wähler während der laufenden Wahlperiode nach dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes und der Landesverfassung ein wichtiger Bestandteil der Tätigkeit des Abgeordneten. Ein solcher fortwährender Austausch dient dazu, die Bürger aus der Sicht des Abgeordneten zu informieren und Anliegen sowie Vorschläge des Bürgers aufzunehmen, um sie für die parlamentarische Arbeit fruchtbar zu machen.

Indem sich der parlamentarische Gesetzgeber in § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW auf die grundsätzliche Anordnung einer Kürzung der Pauschale für den sächlichen Wahlkreisaufwand beschränkt und die Konkretisierung dem Antragsgegner überlassen hat, hat er sich einer ihm selbst vorbehaltenen Entscheidung begeben. Der dem Antragsgegner aufgrund der Delegation durch § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW zugewiesene Regelungsspielraum ermächtigt nicht lediglich zu technischer Umsetzung einer bereits vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, sondern räumt dem Antragsgegner einen eigenen Spielraum bezüglich der Höhe der Abgeordnetenentschädigung ein. Zwar ergibt sich aus § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW der Höchstbetrag des auf den sächlichen Wahlkreisaufwand entfallenden Teils der allgemeinen Kostenpauschale (500,-- DM); auch nennt die Vorschrift das für eine Kürzung dieses Anteils maßgebliche Kriterium („wenn Abgeordnete Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter ... im Landtag ganz oder teilweise beschäftigen"). Die Bestimmung läßt aber offen, in welchem Umfang jeweils Kürzungen vorzunehmen sind. Aus § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW ist trotz des insoweit mißverständlichen Wortlauts, der eine Kürzung der allgemeinen Kostenpauschale „bis" zu einem Betrag von 500,-- DM zuläßt, unter Berücksichtigung der Materialien und des Verständnisses aller Beteiligten zu entnehmen, daß die Pauschale äußerstenfalls, und zwar bei ausschließlicher Beschäftigung des Mitarbeiters im Landtag, „um" 500,-- DM zu kürzen ist. In welcher Größenordnung bei einer nur teilweisen Beschäftigung von Mitarbeitern im Landtag gekürzt werden soll, ist aus dem Abgeordnetengesetz indes nicht ersichtlich. Nach der Fassung des § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW und seinem Zweck sind mehrere Kürzungsstufen denkbar. Bei der Gegenüberstellung zu „ganz beschäftigen" liegt eine „teilweise" Beschäftigung immer schon dann vor, wenn sie unterhalb der tarifvertraglich vereinbarten Vollarbeitszeit liegt. Deshalb könnte für die Fälle, in denen Mitarbeiter mehr als zur Hälfte in einem Landtagsbüro beschäftigt werden, ein höherer Kürzungsbetrag vorgesehen werden als für Konstellationen, in denen ein Mitarbeiter zu einem Teil in einem Landtagsbüro arbeitet, der deutlich unterhalb der Hälfte der tariflich vereinbarten Vollarbeitszeit liegt.

Beglaubigte Abschrift

Leitsätze

1. Der Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen ist aufgrund der geschäftsordnungsrechtlichen Zuweisung von Wahrnehmungszuständigkeiten im Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen parteifähig.
2. Die Pauschale zur Entschädigung des Sachaufwandes der Wahlkreisarbeit eines Abgeordneten ist ein wesentlicher Teil seiner finanziellen Ausstattung. Diese Pauschale einschließlich etwaiger Abstufungen ist deshalb durch Parlamentsgesetz festzusetzen.

Urteil des VerfGH NW vom 16. Mai 1995 – VerfGH 20/93 –

Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 1 bis 3, 30 Abs. 2, 50 Satz 1 LV, § 43 VerfGHG NW, § 6 Abs. 2 Nr. 1 AbgG NW.

Anhang 2

Fiktive Berechnung des Übergangsgeldes

bei einer Zugehörigkeit zum Deutschen Bundestag von	a) geltendes Recht Bezugsgröße 10 366,00 DM	b) Beschlußempfehlung Bezugsgröße 13 809,00 DM 1. Januar 1998	
1 Wahlperiode	72 562 DM	55 236 DM	(–23,88 %) *)
2 Wahlperioden	145 124 DM	110 472 DM	(–23,88 %)
3 Wahlperioden	217 686 DM	165 708 DM	(–23,88 %)
4 Wahlperioden	290 248 DM	220 944 DM	(–23,88 %)
5 Wahlperioden	362 810 DM	248 562 DM	(–31,49 %)
6 Wahlperioden	373 176 DM	248 562 DM	(–33,39 %)

*) Prozentzahlen bezogen auf Vergleich mit Berechnungsmodell a).

Anhang 3

Fiktive Berechnung der Altersentschädigung

Amts-/Mandatszeit	eines Abgeordneten nach geltendem Recht Bezugsgrößen 10 366,00 DM		Beschlußempfehlung Bezugsgrößen 13 809,01 DM	
nach 4 Jahren:			(12 %)	(1 657,08 DM)
Bezugszeitpunkt:				
nach 8 Jahren:	35 %	3 628,10 DM	24 %	3 314,16 DM
Bezugszeitpunkt:	65. Lebensjahr		65. Lebensjahr	
nach 12 Jahren:	51 %	5 286,66 DM	36 %	4 971,24 DM
Bezugszeitpunkt:	61. Lebensjahr		61. Lebensjahr	
nach 16 Jahren:	67 %	6 945,22 DM	48 %	6 628,32 DM
Bezugszeitpunkt:	57. Lebensjahr		57. Lebensjahr	
nach 20 Jahren:	75 %	7 774,50 DM	60 %	8 285,41 DM
Bezugszeitpunkt:	55. Lebensjahr		55. Lebensjahr	
nach 24 Jahren:	75 %	7 774,50 DM	69 %	9 528,22 DM
Bezugszeitpunkt:	55. Lebensjahr		55. Lebensjahr	
nach 28 Jahren:	75 %	7 774,50 DM	69 %	9 528,22 DM
Bezugszeitpunkt:	55. Lebensjahr		55. Lebensjahr	

Anhang 4

Übergangsregelung: fiktive Berechnung der Altersentschädigung

Amts-/Mandatszeit	geltendes Recht Bezugsgröße 10 366,00 DM	Beschlußempfehlung Bezugsgröße 12 087,52 DM ab 1. Januar 1998
nach 4 Jahren: Bezugszeitpunkt:		
nach 8 Jahren: Bezugszeitpunkt:	35 % 3 628,10 DM 65. Lebensjahr	35 % 4 230,63 DM 65. Lebensjahr
nach 12 Jahren: Bezugszeitpunkt:	51 % 5 286,66 DM 61. Lebensjahr	51 % 6 164,64 DM 61. Lebensjahr
nach 16 Jahren: Bezugszeitpunkt:	67 % 6 945,22 DM 57. Lebensjahr	67 % 8 098,64 DM 57. Lebensjahr
nach 20 Jahren: Bezugszeitpunkt:	75 % 7 774,50 DM 55. Lebensjahr	75 % 9 065,64 DM 55. Lebensjahr
nach 24 Jahren: Bezugszeitpunkt:	75 % 7 774,50 DM 55. Lebensjahr	75 % 9 065,64 DM 55. Lebensjahr
nach 28 Jahren: Bezugszeitpunkt:	75 % 7 774,50 DM 55. Lebensjahr	75 % 9 065,64 DM 55. Lebensjahr

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333